



Finansdepartementet
103 33 Stockholm

LOs yttrande över Remiss angående Från överskottsmål till balansmål SOU 2024 nr 76

Sammanfattning

LO vill se ett lägre mål för det finansiella sparandet än vad kommittén föreslagit, men tillstyrker ändå förslaget då ett balansmål är bättre än dagens målnivå.

- LO anser att ramverket bör ha expansiva mål men en strikt tolkning. Vi noterar att kommittén är i stort sett tyst i relation till såväl beslutet att ta det militära biståndet till Ukraina utanför de ordinarie ramarna, som förslaget om finansieringen av ny kärnkraft, som även det är svårförenligt med ramverket. Det är i dagsläget svårt att förstå om ramarna gäller eller inte.
- LO anser att utredningen, i linje med direktivet, borde ha föreslagit fler förändringar av det finanspolitiska ramverket än en sänkning av överskottsmålet. Bland annat borde utredningen konstaterat att utgiftstaken har spelat ut sin roll och kan avskaffas, man borde också lagt fram förslag för att lindra de procykliska konsekvenserna av det kommunala balanskravet.

Målet för det finansiella sparandet bör sänkas ytterligare

Sverige behöver lyfta blicken och föra en politik för att hantera de utmaningar vi står inför i dag.

Det finanspolitiska ramverket uppstod som ett svar på de offentligfinansiella utmaningarna efter 90-talskrisen. Den ekonomiska utvecklingen under de senaste decennierna tyder dock på att ramverket har varit alltför stramt för att uppnå en samlat balanserad ekonomisk utveckling.

Under 2000-talet har det svenska inhemska efterfrågetrycket varit alltför lågt. Detta framgår bland annat av att det finns betydande lediga resurser på arbetsmarknaden och ett ständigt underskridande av inflationsmålet (med undantag för 2023-2024). Sedan överskottsmålet infördes har den svenska offentliga bruttoskulden sjunkit snabbt samtidigt som omvärldens tolerans

för offentlig skuld har ökat. Arbetsmarknadens parter inflationsförankring har därtill stärkts vilket minskat risken för överhettning i ekonomin. Den strama finanspolitiken har, framför allt i perioden mellan finanskrisen och pandemin, inneburit att penningpolitiken fått bära ett alltför stort ansvar för att få upp resursutnyttjandet i ekonomin med nollränta och ökande privat skuldsättning som konsekvens. Samtidigt har den offentliga bruttoskuldkvoten – trots oförutsedda chocker av historiskt stora mått – till och med blivit lägre än vad som exempelvis förutspåddes när målnivån för sparandet reviderades 2016. Att regelbundet utvärdera och ompröva målnivån framstår som ett rimligt tillvägagångssätt för att stämma av utfallen mot en önskvärd realekonomisk utveckling. För LO är full sysselsättning, ett växande välbefinnande och en jämlik fördelning av ekonomiska resurser exempel på vad som borde vara centrala mål för den ekonomiska politiken. Hållbara offentliga finanser är ett medel för att uppnå dessa och andra politiska mål – och är därmed inte ett mål i sig.

LO tillstyrker kommitténs förslag om ett sänkt mål för den offentliga sektorns finansiella sparande men hade gärna sett att kommittén gått längre och föreslagit en målnivå under 0 procent av BNP. Då mycket tyder på att Sverige har ett tillfälligt förhöjt investeringsbehov under kommande år (relaterat till bland annat en omfattande energiomställning, en åldrande VA-infrastruktur och en ökad ambition för vår militära förmåga) bör målet sänkas till en nivå som är konsistent med en högre skuldkvot än i dag. På så sätt ökar möjligheterna att möta tillfälliga investeringsbehov utan skattehöjningar eller nedskärningar i andra verksamheter. Långtidsutredningens förslag om ett mål för sparandet på -0,5 procent av BNP framstår som mer välvägt.

Kommittén borde grundat sin analys på aktuell forskning

Överskottsmålskommittén ger i viss utsträckning uttryck för en något föråldrad syn på relationen mellan penning- och finanspolitik. Kommittén skriver till exempel i sitt huvudbetänkande att ”penningpolitiken, allt annat lika, [är] mer effektiv än finanspolitiken som stabiliseringspolitiskt instrument” och baserar detta påstående på två forskningsartiklar med över 20 år på nacken, alltså från en tid innan Sverige upplevt såväl finanskris, negativa styrräntor eller pandemi och inflationschock.

LO anser att kommittén i sin analys av finanspolitikens förmåga att stabilisera ekonomin borde tagit ett väsentligt större intryck av mer aktuell forskning, exempelvis den som refereras i ¹[10] och som ger uttryck för en mer positiv syn på finanspolitikens förmåga i dessa avseenden.

Ramverket bör vara expansivt men strikt tillämpat

LO noterar att kommittén är i stort sett tyst i relation till de pågående avstegen från ramverket. Riksdagen har beslutat att ta det militära biståndet

¹ Långtidsutredningen 2023 – Finanspolitisk konjunkturstabilisering, SOU 2023 nr 85

till Ukraina om 75 miljarder över tre år (cirka 25 miljarder per år) utanför de ordinarie ramarna. Detta trots att denna åtgärd ur ett stabiliseringspolitiskt perspektiv innebär en stimulans av den svenska ekonomin (det är i Sverige krigsmaterielen produceras) och att kostnaden belastar offentliga finanser på samma sätt som övriga utgifter. Inte heller kommenteras regeringens förslag om att finansiera ny kärnkraft med hundratals miljarder i offentliga lån, utan kortsiktig finansiering, trots att en sådan politik är på direkt kollisionkurs med ett balansmål.

Vid alltför stort godtycke kring när ramverket ska tillämpas finns en betydande risk att inflytelserika intressen kan finna en gräddfil för sina prioriteringar medan de breda allmänintressena tvingas följa de vanliga ramarna.

Regeringen behöver klargöra sin syn på hur dessa undantag från ramverket är förenliga med slutsatserna i kommitténs betänkande. En mer transparent hållning hade varit att sänka målnivån för det finansiella sparandet och inkludera hela politiken inom ramarna.

LO skulle föredra att målet för det finansiella sparandet är generöst med avseende på målnivån, men strikt i sin tillämpning.

Fler reformer av det finanspolitiska ramverket

Utredningen fick i uppdrag både att se över nivån på målet för det finansiella sparandet och att föreslå andra lämpliga ändringar i det finanspolitiska ramverket som skulle kunna leda till ett bättre samspel mellan finans- och penningpolitik. Vi anser att det finns flera sätt att förbättra ramverkets funktionssätt som kommittén borde ha övervägt:

- Utgiftstaket bör avskaffas

Utgiftstaket infördes före överskottsmålet och hade då en tydligare styrande funktion för den ekonomiska politiken. Med tiden har dock denna funktion tagits över av det mer ändamålsenliga målet för det finansiella sparandet (överskottsmålet).

I dag har utgiftstaket spelat ut sin roll såväl praktiskt som teoretiskt.

Om målet är att stabilisera offentliga finanser kan såväl för höga utgifter som för låga inkomster vara ett hot mot den finansiella balansen. Utgiftstaket bidrar bara med att värna de offentliga finanserna från *en* sorts ekonomiskt ohållbar politik, medan överskottsmålet både säkerställer tillräckliga inkomster och begränsar möjligheterna till höjda utgifter. Denna ensidighet i utgiftstaken gör det också enkelt att runda regeln. Exempelvis kan en höjning av en försäkringsersättning konstrueras som en skattesänkning för att inte påverka de takbegränsade utgifterna.

I kommitténs betänkande anføres att utgiftstaket ”*minskar risken för att tillfälligt höga inkomster (t.ex. på grund av en god konjunktur) används för att finansiera permanent högre utgifter*”. Men enligt vår analys hanteras även denna risk av målet för det finansiella sparandet då saldomålet följs upp i konjunkturjusterade (strukturella) termer. Därmed kommer inte en tillfällig högkonjunktur möjliggöra permanenta ohållbara utgiftsökningar (och framför allt inte permanenta ohållbara skattesänkningar) även om utgiftstaken skulle avskaffas.

I praktiken har utgiftstaket inte tillämpats i styrningen av den ekonomiska politiken under de senaste 20 åren. Man har vid tillfällena fått vidta tekniska åtgärder för att inte bryta igenom dem (framför allt i flyktingkrisen) eller till och med höja dem när högre utgifter varit nödvändiga (exempelvis skedde detta under pandemin samt 2025 till följd av stigande försvarskostnader). Men takets existens har enligt vår bedömning inte haft någon praktisk påverkan på hur stora utgifterna blivit.

- **Det kommunala balanskravet borde kompletteras med en automatisk stabilisering av kommunsektorns inkomster**

LO anser att andemeningen i det kommunala balanskravet i grunden är rimlig för att säkerställa en sund ekonomisk hushållning i enskilda kommuner. Men då kommunsektorns intäktssida är konjunkturkänslig (skatteintäkterna) och oförutsägbar (statsbidragen) riskerar balanskravet samtidigt att bidra till en procyklisk ekonomisk politik i sektorn som helhet där tillfälliga konjunkturförsämringar förstärks med offentliga nedskärningar i kommuner och regioner. För att skapa mer stabila och förutsägbara ekonomiska förutsättningar för de kommunala verksamheterna samt för att förstärka de automatiska stabilisatorerna och på så sätt förstärka den finanspolitiska stabiliseringen av svensk ekonomi, bör det kommunala balanskravet kompletteras med en regel för statsbidragens konjunkturrella utveckling. Detta har tidigare föreslagits av bland annat Långtidsutredningen och LO².

I dag höjs ofta statsbidragen diskretionärt i konjunkturedgångar men sällan i paritet med skatteintäktsbortfallet och för kommunsektorn är det otydligt vad av höjningen som är långsiktig och vad som är ett tillfälligt tillskott. För kommunsektorn lämnas också besked om statsbidragens nivå i ett alltför sent skede vilket gör att kommunerna redan har påbörjat eventuella nedskärningar när besked om en höjning av statsbidragen meddelas. Genom en tydligare regel för indexerings och konjunkturjustering av statsbidragen skulle det kommunala balanskravet fortsatt kunna behållas utan att de negativa konsekvenserna blev lika omfattande.

² Se exempelvis LO, Välfärdsgapet – Resursbehov i vård, skola och omsorg till och med 2027

Med vänlig hälsning
Landsorganisationen i Sverige

Johan Lindholm

Peter Gerlach
Handläggare